Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 325

Voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets)

Nr. 7

VERSLAG
Vastgesteld 15 juni 2016

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave:

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.
Zij hierover enkele vragen. De leden van de VVD-fractie zijn, net als de initiatiefnemer, tegen verdringing. Zij vinden echter dat dit onderwerp vooral in gemeenteraden moet worden besproken en dat de Participatiewet al genoeg handvaten biedt om verdringing tegen te gaan. Is het de initiatiefnemer bekend hoe veel gevallen van verdringing er jaarlijks

kst-34325-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

plaatsvinden mede in relatie tot het totaal aantal plaatsingen? De gedachte achter de gedecentraliseerde Participatiewet is dat lokale overheden dichter bij hun inwoners staan en zodoende maatwerk kunnen leveren. Vanuit de wetgever worden kaders gesteld waarbinnen de gemeenten een eigen, lokale invulling kunnen geven. Gemeenteraden hebben daarbij een controlerende taak. Is de initiatiefnemer het met de leden van de VVD-fractie eens dat de lokale democratie op dit punt juist een verantwoordelijkheid heeft?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de initiatiefwet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets van het lid Karabulut. Deze leden waarderen in principe dit initiatief om verder uitvoering te geven aan de motie Hamer/Kerstens[1] en onderschrijven het uiteindelijke doel van de wet om ongewenste verdringing van reguliere arbeid door mensen die werken met behoud van een uitkering te voorkomen. Zij hebben wel enkele vragen en opmerkingen over de vormgeving, effectiviteit en gevolgen van het wetsvoorstel in de huidige vorm die zij graag voor willen leggen aan de indiener.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Zij waarderen het dat de indiener met dit wetsvoorstel een poging doet om verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid tegen te gaan. Zij zijn het van harte eens met het doel van het wetsvoorstel om verdringing en oneerlijke concurrentie tegen te gaan, maar betwijfelen of een verdringingstoets zoals wordt voorgesteld van toegevoegde waarde is en soelaas zal bieden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van deze wet en danken de initiatiefnemer voor haar werk. De leden van de D66-fractie hebben nog een aantal vragen. Zij vragen in algemene zin af waarom de initiatiefnemer niet gekozen heeft voor een oplossing, aanscherping of verbetering van de regels binnen de Participatiewet. Kan de initiatiefnemer dit nader toelichten? De decentralisatie op het sociale domein is anderhalf jaar geleden (1 januari 2015) in werking getreden. De ingezette veranderingen en de nieuwe verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken, beginnen nog maar net hun beslag te krijgen. Waarom kiest de indiener ervoor om al in dit vroege stadium een wetswijziging voor te stellen? De leden van de D66-fractie merken op dat de Raad van State de praktijkvoorbeelden waarnaar het wetsvoorstel verwijst onvoldoende acht om de wetswijziging op te baseren en dat de signalen die er zijn niet eenduidig zijn. Hoe beoordeelt de indiener dit? De leden van de D66-fractie zijn het met de indiener eens dat verdringing op grond van oneerlijke concurrentie moet worden vermeden. Werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moeten echter wel in staat worden gesteld ervaring op te doen om te concurreren met andere werkzoekenden op de markt.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets). Zoals beschreven in het wetsvoorstel, vindt er verdringing van betaalde arbeid plaats door onbetaalde werknemers en wordt er gewerkt zonder loon. De leden van de GroenLinks-fractie delen de ambitie om verdringing tegen te gaan. Zij complimenteren de initiatiefnemer dan ook met haar inzet op dit onderwerp. Gemeenten worden onder de huidige wetgeving al opgeroepen expliciet in hun re-integratieverordening op te nemen hoe zij

[1] Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2013/2014, 33 750 XV-35

verdringing willen tegengaan. Hoe beoordeelt de indiener dit? Welke verdringing is volgens de indiener gewenst en welke ongewenst?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden dat ongewenste verdringing zoveel mogelijk moet worden voorkomen, zeker wanneer verdringing het gevolg is van overheidshandelen. Naar de mening van deze leden is ongewenste verdringing niet eenvoudig eenduidig af te bakenen. Blijkens de toelichting moet het wetsvoorstel de bestaande wetgeving inzake verdringing verduidelijken. Deze leden hebben vooralsnog niet de indruk dat het voorstel die duidelijkheid daadwerkelijk bevordert. Bovendien bestaat volgens deze leden het risico dat passende oplossingen op lokaal niveau door het wetsvoorstel kunnen worden belemmerd.

Het lid Klein heeft met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het voorgenoemde lid heeft echter nog enkele vragen die hij graag beantwoord ziet. Het lid Klein vraagt hoe initiatiefnemer tegenover een vrijzinnige oplossing voor deze problematiek staat. Denkt u eens aan bijvoorbeeld een onafhankelijk basisinkomen voor iedere Nederlandse burger. Deze problematiek zou namelijk voor een groot gedeelte opgelost zijn indien er een onafhankelijk basisinkomen zou worden ingesteld. Iedere burger krijgt dan namelijk maandelijks een vast bedrag waarvan hij of zij zichzelf kan voorzien in de meest basale levensbehoeften. De bijstand en de bijbehorende sollicitatieplicht komen door het onafhankelijk basisinkomen te vervallen. Met het basisinkomen kan men op een andere manier naar arbeid gaan kijken, dat is juist zo mooi. We moeten niet meer alleen kijken naar het geldbedrag dat de arbeid opbrengt maar ook naar de maatschappelijke effecten die het werk met zich meebrengt. Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting dat mensen erg moeilijk nog uit de bijstand kunnen komen indien ze er eenmaal inzitten. Dit geldt zeker voor de groep die langer dan drie jaar een bijstandsuitkering heeft. De kansen op uitstroom zijn voor deze groep het kleinst, 5 tot 6 procent.[2] Daarnaast heeft het lid Klein opgemerkt dat de initiatiefnemer in de memorie van toelichting een onderzoek heeft benoemd van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2015. Hieruit blijkt dat lager opgeleiden een slechtere positie hebben op de arbeidsmarkt en een groot deel van de werkzoekenden een laag opleidingsniveau heeft. Een oorzaak van deze achterstand is het verplaatsen van werkzaamheden naar lagelonenlanden en automatisering van werkzaamheden. [3] Ruim dertig procent van de mensen met een bijstandsuitkering heeft een lage of verouderde opleiding.[4] Denkt initiatiefnemer dat een basisinkomen een mooi initiatief zou kunnen zijn voor deze problematiek? Mensen zouden de mogelijkheid krijgen om te gaan studeren of zich op andere velden te ontplooien, wat vindt initiatiefnemer hiervan? Denkt de initiatiefnemer dat de positie op de arbeidsmarkt zou kunnen verbeteren door een basisinkomen?

2. Probleemanalyse

De leden van de VVD-fractie geven aan dat voor bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt participatieplaatsen, stages en praktijkgerichte scholing juist de benodigde aanpak kunnen zijn om weer een arbeidsritme en -ervaring op te doen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat deze werkzaamheden leiden tot verdringing, daar is de Participatiewet heel duidelijk in. Hoe kijkt de initiatiefnemer naar de successen die juist door inzet van deze aanpak worden bereikt? Ziet de

[2] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/2016, 34 459, nr. 6, p. 2.
[3] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/2016, 34 459, nr. 6, p. 2/3
[4] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/2016, 34 459, nr. 6, p. 3

initiatiefnemer de voordelen in van een dergelijke aanpak? Initiatiefnemer beoogt met het wetvoorstel mensen met een bijstandsuitkering juist meer kansen te bieden op een echte betaalde baan. Kan initiatiefnemer nader duiden hoe dit wetsvoorstel daar concreet aan gaat bijdragen? Participatieplaatsen, stages en praktijkgerichte scholing zijn voor werkgevers vaak interessant om bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden. Hoe denkt de initiatiefnemer dat werkgevers kijken tegen onderhavig wetsvoorstel? Heeft zij contact gehad met werkgevers en belangenverenigingen van werkgevers? De initiatiefnemer gebruikt veel aannames, welke niet in alle gevallen zijn onderbouwd. Kan zij uitleggen waarom zij denkt dat er zich «steeds vaker» gevallen voordoen van verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde werknemers? Daarnaast spreekt zij uit dat het de verwachting is dat de invoering van een verdringingstoets er toe leidt dat het versterken van competenties van mensen in een re-integratietraject een centralere rol gaat spelen in deze trajecten. Waarop is deze aanname gebaseerd? Op basis waarvan concludeert de initiatiefnemer dat een verdringingstoets een noodzakelijke aanvulling is op de regels omtrent social return?
De bronnen die de initiatiefnemer gebruikt zijn vaak van vóór de invoering van de Participatiewet, zo worden bijvoorbeeld bronnen uit 2008 en 2011 gebruikt. Impliceert dat niet dat er simpelweg te weinig informatie/onderzoek beschikbaar is die de aannames en probleemstelling van de initiatiefnemer onderschrijven? Is het niet gewoon te vroeg na invoering van de Participatiewet om met dit wetsvoorstel te komen?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het onderwerp ongewenste verdringing op de arbeidsmarkt al geruime tijd de aandacht heeft van de Kamer, lagere overheden en andere betrokken instanties en organisaties In december 2013 werd de bovengenoemde motie Hamer/Kerstens[5] aangenomen waarmee de regering is opgeroepen om te komen met spelregels voor gemeenten om verdringing maximaal te voorkomen. In 2014 kwam de Programmaraad daarop met de Werkwijzer Tegenprestatie waarmee bepaald kan worden of er bij de tegenprestatie sprake is van verdringing. In juli 2015 volgde nog de motie Kerstens/Voortman[6] waarmee er bij gemeenten op is aangedrongen om effectiever gebruik te maken van bestaande instrumenten tegen verdringing. De indiener erkent dat de huidige wetgeving op tal van plaatsen reeds voorziet in de plicht tot toetsen op ongewenste verdringing. Kan de indiener een overzicht geven van welke wettelijke toetsen op verdringing er momenteel al van kracht zijn en nader toelichten hoe deze zich verhouden tot de nieuwe verdringingstoets? Wat is de toegevoegde waarde van de voorgestelde verdringingstoets?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of deze verdringingstoets nieuw activeringsbeleid of experimenten om mensen aan werk te helpen tussen participatie en betaald werk zou kunnen tegenwerken.
De achterliggende vraag is: hoe wordt de grens met vrijwilligerswerk gewaarborgd? Concreet vragen de leden van de fractie van GroenLinks de indiener in te gaan op het voorbeeld van de buurtbus in Waterland. Op een plek waar nooit een bus heeft gereden, komt een nieuwe buurtbus die bestuurd wordt door vrijwilligers. Mensen met een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (WW) willen daar graag als vrijwillige buurtbuschauffeur aan de slag, zonder dat daar een vergoeding of beloning tegenover staat. Door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) wordt deze vorm van vrijwilligerswerk echter verboden omdat dit tot verdringing zou leiden. Helaas is het tot op heden de WW-ers niet gelukt om het UWV te overtuigen dat zij dit echt vrijwillig doen en dat het

---

[5] Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2013/2014, 33 750 XV-35
[6] Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2015/2016, 30 545-173

mogelijk ook nog bijdraagt aan hun kansen op werk. Anderzijds mag de gemeente mensen met een uitkering op basis van de Participatiewet wel vrijwilligerswerk laten doen op de buurtbus. Sterker nog, de gemeente zou dit mogen verplichten als tegenprestatie.
Hoe zouden dergelijke werkzaamheden worden beoordeeld als deze worden getoetst conform de voorgestelde Wet Verdringingstoets?

2.1 Argumenten voor invoering

De leden van de SGP-fractie constateren dat de effectiviteit van re-integratie een belangrijk onderdeel vormt van de onderbouwing van het wetsvoorstel. Deze leden vragen waarom de initiatiefnemer vanuit deze optiek geen specifieke maatregelen voorstelt om nauwgezetter te toetsen op de effectiviteit van het re-integratietraject. Zij hebben de indruk dat de verdringingstoets hiervoor ontoereikend is. Immers, een positief oordeel op basis van de verdringingstoets betekent niet bij voorbaat een gunstig oordeel ten aanzien van het aangeboden re-integratietraject.

Het lid Klein geeft ten aanzien van de argumenten voor invoering van een verdringingstoets en effectievere re-integratie aan dat uit een onderzoek van SEO uit 2013 blijkt dat scholing en gericht werken aan competenties effectiever is dan arbeidsbemiddeling. Dit omdat werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt tijdens het traject geen baan gaan zoeken.[7] Dit effect wordt volgens initiatiefnemer zelfs in meerdere studies bewezen.[8] Zoals initiatiefnemer in de memorie van toelichting al eerder heeft benoemd blijkt uit een onderzoek van het CPB en het SCP uit 2015 dat lager opgeleiden een slechtere positie hebben op de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft een groot deel van de werkzoekenden een laag opleidingsniveau. Ruim dertig procent van de mensen met een bijstandsuitkering heeft een lage of verouderde opleiding.[9] Hoe denkt initiatiefnemer erover om de bijstandsgerechtigden te gaan scholen? Zou het niet mooi zijn om op deze manier de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren voor de bestandsgerechtigde? Denkt initiatiefnemer dat scholing en gericht werken aan competenties de verdringing op de arbeidsmarkt tegen kan gaan? Indien initiatiefnemer positief tegenover scholing staat heeft initiatiefnemer al nagedacht hoe zij de scholing wil gaan financieren?

2.2 Relatie tot vrijwilligerswerk

De leden van de SGP-fractie lezen dat de initiatiefnemer een helder onderscheid wil aanbrengen in de socialezekerheidswetgeving tussen verschillende vormen van vrijwilligerswerk. Deze leden constateren echter dat een definitie van vrijwilligerswerk nog steeds ontbreekt, ondanks de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zo komen bijvoorbeeld de elementen onverplicht en onbetaald uit de definitie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) niet voor in het voorstel. Bovendien lijkt het algemeen deel van de memorie van toelichting een andere scheidslijn te hanteren dan het artikelsgewijze deel, aangezien ongesubsidieerde arbeid in de artikelsgewijze toelichting wordt omschreven als werkzaamheden die staan in het kader van arbeidsinschakeling. Deze leden vrezen dat hierdoor juist verwarring in de hand kan worden gewerkt en vragen om nadere duiding van het voorstel.

Ten aanzien van de relatie tot vrijwilligerswerk heeft het lid Klein opgemerkt dat initiatiefnemer met dit wetsvoorstel beoogt om ongewenste verdringing tegen te gaan op de arbeidsmarkt. Initiatiefnemer

7 SEO, Lange termijneffecten van re- integratie, Amsterdam, november 2013, pagina 15.
8 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 459, nr. 6, p. 6.
9 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 459, nr. 6, p. 2/3

benadrukt in de memorie van toelichting dat zeker niet al het onbetaald werk dat door mensen met een uitkering wordt gedaan een vorm van verdringing oplevert. Veel mensen met een bijstandsuitkering of een uitkering in het kader van de Werkloosheidwet (WW) doen vrijwilligerswerk of participeren op een andere manier, waar zij zelf voor kiezen. Deze vorm van onbetaalde werkzaamheden op vrijwillige basis worden juist gestimuleerd en valt buiten dit wetsvoorstel.[10] Het lid Klein deelt de mening van initiatiefnemer dat vrijwilligerswerk voor onze samenleving juist enorm van belang is en dat deze werkzaamheden juist gesteund en gestimuleerd dienen te worden. Het is een mooi initiatief om dit type onbetaalde werkzaamheden op vrijwillige basis buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel te houden. Echter, dient men dit onderscheid duidelijk weer te geven in de wet. Initiatiefnemer sluit aan bij de definitie van de VNG «»werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving.»». [11] Is de initiatiefnemer het met het lid Klein eens dat veel onbetaalde banen die de arbeidsmarkt verdringen ook onder de huidige formulering van het begrip vrijwilligerswerk kunnen vallen? Op welke manier wil initiatiefnemer deze uitzondering waarborgen in dit wetsvoorstel? Hoe groot acht initiatiefnemer de kans dat men misbruik gaat maken van deze uitzondering? Wat gaat initiatiefnemer eraan doen om te voorkomen dat men voortaan het onbetaalde werk als vrijwilligerswerk aanmerkt zodat het werk niet wordt aangemerkt als verdringing? Heeft initiatiefnemer al nagedacht over een eventuele sanctie in het geval van misbruik? Zou initiatiefnemer het onderscheid tussen onbetaald werk dat de arbeidsmarkt verdringt en vrijwilligerswerk nog wat duidelijker kunnen formuleren? Het lijkt het lid Klein niet het beoogde doel van dit wetsvoorstel indien mensen misbruik maken van de uitzondering of indien het vrijwilligerswerk toch alsnog wordt aangemerkt als werk dat de arbeidsmarkt verdringt. Graag een reactie.
Aanvullend hierop heeft het lid Klein opgemerkt dat volgens het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) stagiairs en vrijwilligers het werk van professionals overnemen en dat sommige instellingen geheel afhankelijk zijn van de inzet van vrijwilligers en stagiairs. Deelt initiatiefnemer de mening van het CNV? Hoe denkt initiatiefnemer over het opstellen van een verdringingstoets bij stagiairs? Is de initiatiefnemer het eens dat werkgevers op dit moment te vaak mensen misbruiken die een werkervaringsplek nodig hebben en dat dit verdringing oplevert die nadelig is voor starters op de arbeidsmarkt?

3. Doelstellingen wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen wat het eerste doel dat de indiener met dit wetvoorstel beoogt, namelijk «het voorkomen dat mensen moeten werken zonder loon», precies impliceert. De leden menen dat werken mét of zonder loon niet per definitie in de discussie rondom verdringing thuishoort. Verdringing hoeft immers niet het directe gevolg te zijn van werken zonder loon. Wil de indiener werken zonder loon per onvoorwaardelijk onmogelijk maken? Ook als hierbij verdringing niet is aangetoond?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben vragen over de effectiviteit van de wet, zonder dat de administratieve lasten toenemen. De toets wordt uitgevoerd «op basis van heldere vooraf vastgestelde criteria tijdens regulier ingeplande gesprekken» (memorie van toelichting p 12). Moet de gemeente of het UWV ook controleert dat de aangeleverde informatie klopt, of is dit alleen overgelaten aan steekproeven door de

[10] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 459, nr. 6, p. 3
[11] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 459, nr. 6, p. 6

Inspectie SZW? En moet de werkgever veel meer informatie aanleveren dan voorheen, zo ja wat voor informatie?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemer van mening is dat een van overheidswege vastgestelde verdringingstoets verdringing kan uitsluiten, in ieder geval voor zover het verdringing betreft die te maken heeft met overheidshandelen. In welke mate zal verdringing ook als onvermijdelijk verschijnsel geaccepteerd moeten worden binnen de normale ontwikkeling van een samenleving en economie? De leden van de SGP-fractie vrezen dat een onbedoeld gevolg van het wetsvoorstel kan zijn dat onduidelijkheid over de interpretatie van verdringing kan toenemen en dat passende oplossingen in het gemeentelijk beleid kunnen worden belemmerd. Zij wijzen in dit verband met name op de aanvullende voorwaarde dat activiteiten die in voorgaande jaren ten minste tegen het wettelijk minimumloon zijn verricht worden uitgesloten. In hoeverre onderkent de initiatiefnemer dat gemeenten om legitieme redenen betaalde functies kunnen afstoten en delen of een beperkt deel van deze functie op onbetaalde wijze kunnen laten uitvoeren? Zij vragen reactie op de situatie waarin de arbeidsovereenkomst van een parkwachter wordt beëindigd en waarin vrijwilligers of uitkeringsgerechtigden enkel zorgdragen voor het ontsluiten en afsluiten van het park in de ochtend en avond.

4. Noodzaak tot overheidsinterventie

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het ontbreekt aan een wettelijke basis om te toetsen op verdringing. Zij vragen hoe deze stelling te verenigen is met de erkenning van de initiatiefnemer in het nader rapport dat de bestaande wetgeving op tal van plaatsen reeds voorziet in een plicht om te toetsen op ongewenste verdringing en dat het voorstel vooral als verduidelijking van de bestaande verplichtingen gelezen moet worden. Eveneens vragen deze leden waarom de initiatiefnemer, gelet op de bestaande wetgeving inzake verdringing, niet gekozen heeft voor de verplichting voor de gemeente om bij verordening vast te leggen hoe zij expliciet toetst op verdringing, mogelijk aangevuld met het instrument van de individuele overeenkomsten. Mogelijk kunnen hierdoor onnodige lasten worden vermeden.

5. Instrumenten

5.1 Algemene maatregel van bestuur

De leden van de SGP-fractie veronderstellen op basis van de tekst van het voorstel dat de categorieën van verdringing volledig zijn uitgeschreven in het voorgestelde artikel 8d, tweede lid, en dat deze door betrokken instanties zonder nadere uitwerking getoetst kunnen worden. De grondslag voor de algemene maatregel van bestuur benoemt als wezenlijke elementen van de uitwerking bovendien enkel de wijze van totstandkoming en toepassing en de herziening van de toets. Uit de toelichting zou echter opgemaakt kunnen worden dat de inhoud van de toets ook wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Deze leden vragen naar de bedoeling van de initiatiefnemer.

Het lid Klein geeft aan dat op grond van dit wetsvoorstel verplicht wordt om een verdringingstoets in te stellen. Hiermee wordt volgens initiatiefnemer gevoel gegeven aan een breed gedragen gevoel dat verdringing moet worden bestreden. Echter vraagt het lid Klein hoe initiatiefnemer precies de verdringing bestrijdt door middel van dit wetsvoorstel? Op welke gronden kan werk worden aangeduid als verdringing? Komen er consequenties op te staan indien een werkgever een «»onbetaalde

arbeidskracht»» in dienst neemt? Heeft initiatiefnemer ook al nagedacht wat er gebeurt met de bijstandsgerechtigde die ineens hun «»werk»» verliezen? Dienen zij weer op zoek te gaan naar werk dat de arbeidsmarkt niet verdringt? Heeft initiatiefnemer al nagedacht over andere oplossingen zoals scholing?

6. Verdringingstoets

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere toelichting op de definitie van verdringing, zoals deze in het wetsvoorstel wordt gehanteerd. De definitie kan betekenen dat werkzaamheden van personen in het kader van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Jonggehandicapten (Wajong), die niet het minimumloon (WML) betaald krijgen wel verdrongen mogen worden, omdat zij op dit moment niet altijd het WML verdienen door toepassing van loondispensatie. Ook is niet duidelijk waarom mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering van de toets worden uitgesloten. Kan de indiener hier een nadere toelichting op geven?
De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de sociale partners op dit wetsvoorstel. Heeft de initiatiefnemer overleg gevoerd met sociale partners? Zo ja hoe hebben zij op dit voorstel gereageerd? Zo neen, waarom is er geen overleg gevoerd?
Is er ook overleg geweest met de VNG over de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel? De indiener verwacht dat de uitvoeringskosten voor gemeenten en het UWV als gevolg van de invoering van de verdringingstoets niet of nauwelijks zullen toenemen. Waarop is deze verwachting gebaseerd?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor de positie van gemeenten, voor wie de wet beoogd is. De Participatiewet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) 2015 en Jeugdwet zijn nu anderhalf jaar van kracht. Veel gemeenten vragen het rijk om eerst deze nieuwe wetten goed te laten implementeren alvorens er nieuwe wetgeving bij komt. Is bij het opstellen van deze wet gesproken met gemeentebestuurders? Herkent de indiener deze signalen? Zo ja, hoe ziet zij dit in relatie tot het voorstel dat nu voorligt?

6.2 Opzet

De leden van de SGP-fractie constateren dat de definitie en de opzet van de verdringingstoets uiteen lijken te lopen. Terwijl de definitie verdringing beperkt is tot arbeid spreekt de invulling van de verdringingstoets herhaaldelijk in algemene termen over de inzet van personen. Zij vragen in hoeverre een eenduidiger regeling nodig is.
De leden van de SGP-fractie lezen dat gemeenten bij verordening regels moet opstellen over de toepassing van de verdringingstoets. Deze leden zouden graag vernemen in welke bepalingen van dit voorstel deze verplichting geregeld is.

Het lid Klein merkt op dat initiatiefnemer van mening is dat de eventuele gevolgen voor werknemers van het overtreden van de regels van de verdringingstoets volledig voor rekening van de betreffende werkgever behoren te zijn. Welke eventuele gevolgen verwacht initiatiefnemer precies? Daarnaast vraagt het lid Klein of er consequenties zijn voor de werkgever indien hij niet aan de gestelde eisen voldoet? Heeft initiatiefnemer nagedacht over een boete en/of maatregel indien de werkgever zich niet aan de verdringingtoets heeft gehouden? Aanvullend hierop vraagt het lid Klein op welke manieren er rekening wordt gehouden met de bijstandsgerechtigden indien blijkt dat de huidige werkzaamheden die zijn verricht niet meer passen binnen de verdringingstoets?

6.4. Betrokken partijen

6.4.1. Gemeenten

Het lid Klein heeft opgemerkt dat gemeenten deze verdringingstoets in de praktijk moeten gaan toepassen. Echter, zo blijkt ook uit de memorie van toelichting dat in het begin van 2015 twee gemeenten in Gelderland in opspraak kwamen omdat ze in het kader van tegenprestatie mensen plastic bloemen lieten vouwen in een fabriekshal. De gemeenten verdienden hier een half miljoen euro mee. Dit bedrag gebruikten de gemeenten vervolgens om de begroting van hun Sociale Dienst rond te krijgen. Het was overduidelijk dat er in dit geval sprake was van verdringing van betaalde arbeid.[12] In hoeverre is het gewenst dat gemeenten deze verdringingstoets zelf uitvoeren? Hoe groot acht initiatiefnemer de kans dat belangenverstrengeling plaats vindt bij de gemeenten die de verdringingstoets uitvoeren? Heeft initiatiefnemer wellicht nagedacht over een eventuele controle op de gemeenten die de verdringingstoets uitvoeren?

6.4.4. Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG speelt volgens initiatiefnemer een belangrijke adviserende rol bij het uitwerken van de verdringingstoets en de aanpassing van de modelbijstandsverordening. Het lid Klein wil graag weten of initiatiefnemer al contact heeft gehad met de VNG over dit initiatiefwetsvoorstel. Indien initiatiefnemer inderdaad contact heeft gehad met de VNG over dit wetsvoorstel is initiatiefnemer dan bereid om de resultaten met ons de delen?

7. Gevolgen voor bedrijven en overheid

Zoals de Landelijke Cliëntenraad ook opmerkt constateren de leden van de PvdA-fractie dat het wetsvoorstel zich primair richt op het beschermen van de positie van werknemers in bestaande betaalde arbeid. Vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde roept het wetsvoorstel echter vooral een aantal vragen op. In dit kader merkt ook de Raad van State op dat de memorie van toelichting een onvolledig beeld geeft van de mogelijke gevolgen voor uitkeringsgerechtigden die deelnemen aan participatieplaatsen, proefplaatsen en andere trajecten gericht op re-integratie of arbeidsinschakeling. De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat de indiener op dit belangrijke punt nadere toelichting geeft naar aanleiding van de volgende vragen en opmerkingen. In hoeverre kan het wetsvoorstel ertoe leiden dat trajecten of voorzieningen in het kader van re-integratie, arbeidsinschakeling, stages, proef- of participatieplaatsen vroegtijdig beëindigd moeten worden omdat de werkzaamheden die in dit kader verricht worden voldoen aan een of meerdere criteria van de verdringingstoets? Kan de indiener ingaan op de mogelijkheid dat zulke mogelijke gevolgen van de initiatiefwet het voor de uitkeringsgerechtigden die hiermee te maken krijgen moeilijker kan maken om de stap naar de reguliere arbeidsmarkt te maken. Dit omdat de trajecten die tot doel hadden hun met een opstap naar de arbeidsmarkt toe te helpen niet meer mogelijk zijn? Deelt de indiener de mening dat sommige mensen nu eenmaal een dergelijke afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat zij de stap naar de arbeidsmarkt niet kunnen maken zonder een tijdelijke tussenstap, waarbij bijvoorbeeld voor een beperkte periode gewerkt wordt met behoud van een uitkering? In hoeverre blokkeert een strikte toepassing van de verdringingstoets gemeenten bij het op deze wijze begeleiden van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt toe? Kan de indiener

[12] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 459, nr. 6, p. 9

overigens specifiek ingaan op de toepassing van de verdringingstoets op proefplaatsing op grond van de Werkloosheidswet? In hoeverre is dit gewenst als in ogenschouw genomen wordt dat de werkgever bij proefplaatsing al de intentie uitgesproken heeft om de betrokkene in dienst te nemen na een proefperiode van twee maanden als hij/zij in de praktijk naar behoren functioneert?
De leden van de PvdA-fractie merken in het verlengde hiervan op dat de Raad van State erop gewezen heeft dat bij een aantal instrumenten die de afgelopen decennia zijn ingesteld om de arbeidsmarktpositie van bepaalde kwetsbare groepen te versterken, zoals loonkostensubsidie, loondispensatie, tegenprestatie voor uitkering, beschut werk, stages, leer/werktrajecten, trajecten in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) bepaalde verdringingseffecten op korte termijn inherent zijn. Sterker, dit zijn verdringingseffecten die samenhangen met initiatieven ten voordele van kwetsbare groepen die door de wetgever maatschappelijk wenselijk zijn geacht. De fractie waar de indiener van het onderhavige wetsvoorstel deel van uitmaakt heeft zich in het (recente) verleden uitgesproken voor een aantal van de bovengenoemde instrumenten en voorzieningen, zoals loonkostensubsidie (amt. Karabulut 33 161, nr. 40[13]), beschut werk (motie Kerstens/Karabulut 34 352, nr. 9[14]) en passende stageplekken (SP verkiezingsprogramma 2012) die ten voordele komen van arbeidsbeperkten. Deelt de indiener de mening van de leden van de PvdA-fractie dat deze instrumenten en voorzieningen te rechtvaardigen zijn vanwege het maatschappelijke nut en de steun aan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt die ermee geboden wordt? Deelt zij de mening dat hier geen sprake is van oneerlijke verdringing? Kan de indiener een inschatting geven wat de gevolgen van het voorstel zullen zijn voor instrumenten en voorzieningen als loonkostensubsidie, loondispensatie, tegenprestatie voor uitkering, beschut werk, stages en leer/werktrajecten die bedoeld zijn om de positie van arbeidsbeperkten op de arbeidsmarkt te versterken? Kan zij de zorg van deze leden wegnemen dat de inzet van een aantal van deze zinvolle instrumenten/voorzieningen mogelijk bemoeilijkt kan worden door de initiatiefwet zoals die momenteel is vormgegeven?
In hoeverre kan de ondersteuning van kwetsbaren op de arbeidsmarkt hierdoor onder druk komen te staan?
De leden van de PvdA-fractie merken hierover concluderend op dat een zekere ruimte voor het bieden van maatwerk noodzakelijk lijkt om verdringing doeltreffend tegen te gaan zonder dat dit leidt tot een aantal negatieve neveneffecten voor bepaalde kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. In hoeverre deelt de indiener deze mening? In hoeverre biedt de initiatiefwet volgens haar deze ruimte om enerzijds ongewenste verdringing van reguliere arbeid effectief tegen te gaan maar anderzijds nuttige trajecten en voorzieningen voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te behouden? Heeft de indiener overigens kennis genomen van het verdringingsprotocol wat de FNV in april 2016 gepubliceerd heeft? Hoe kijkt zij aan tegen eventuele strakkere landelijke richtlijnen in de lijn van dit protocol? Hoe denkt zij specifiek over het voorstel om lokale interventieteams in te stellen om toezicht te houden en verdringing tegen te gaan? Deelt zij de mening dat deze interventieteams onderdeel zouden kunnen zijn van een oplossing waarbij het benodigde maatwerk geleverd wordt? De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen over de vormgeving van het wetsvoorstel. De indiener heeft gekozen voor een constructie waarbij de verdringingstoets niet in de wet zelf is opgenomen, maar op een later moment moet worden vastgesteld door het Ministerie van SZW in een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

[13] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012/13, 33 161-40
[14] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 352-9

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn er in het wetvoorstel wel een aantal «uitgangspunten» opgenomen waaraan de verdringingstoets moet voldoen. Kan de indiener nader toelichten wat zij precies verwacht van het ministerie SZW wat betreft de concrete inhoud van de AMvB? Wat moet er volgens de indiener nog in de AMvB geregeld worden wat nog niet in de wet geregeld is willen de gecombineerde wet en AMvB bereiken wat de indiener ermee beoogt? Wat weerhoudt de indiener er overigens van om de verdringingtoets in zijn geheel of in zeer grote mate wettelijk te regelen? De Raad van State heeft erop gewezen dat een AMvB doorgaans op zijn plaats is als er sprake is van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. In hoeverre voldoet de verdringingstoets zoals voorgesteld door de indiener aan deze criteria? Kan het toevoegen van onbetaalde stages en werkervaringsplaatsen wel gezien worden als een nieuwe ontwikkeling waardoor mogelijk op korte termijn besloten moet worden om de AMvB aan te passen als de indiener zelf deze optie al zo nadrukkelijk noemt in de toelichting? Is zij bereid om zelf een beslissing te nemen of deze voorzieningen onder de verdringingstoets moeten komen te vallen en dit al dan niet wettelijk te regelen? Zo niet, waarom niet?
De leden van de PvdA-fractie merken op dat uitkeringsgerechtigden die werken met behoud van hun uitkering zelf vaak een indruk hebben of er sprake is van oneerlijke of ongewenste verdringing bij de werkzaamheden die zij moeten verrichten. Biedt het wetsvoorstel deze mensen nieuwe mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen tegen zulke werkzaamheden of om gevallen hiervan te melden? Zo neen, is de indiener bereid om hierover een bepaling in het wetsvoorstel op te nemen? Vrijwilligerswerk valt buiten de verdringingstoets, zo schrijft de indiener. In een aantal gemeenten is vrijwilligerswerk inmiddels onderdeel geworden van het plaatselijke beleid rond de tegenprestatie. Mensen maken hierbij zelf de keuze om vrijwilligerswerk te doen als tegenprestatie. Hoe pakt de verdringingstoets uit voor deze mensen?

De leden van de CDA-fractie wijzen zij er op dat de Participatiewet pas sinds 1 januari 2015 in werking is en dat er in deze wet al een aantal artikelen staan die verdringing van betaalde naar onbetaalde arbeid tegen moet gaan. De wet voorziet dus al in een plicht tot toetsen op ongewenste verdringing. Deze leden vinden het net als de Raad van State dan ook nogal prematuur om te concluderen dat de Participatiewet op het gebied van het tegengaan van verdringing niet voldoende werkt. De leden van de CDA-fractie gunnen de gemeenten meer tijd om hun (gedecentraliseerde) bevoegdheid op het gebied van reïntegratie waar te maken. Om nu al met een verdringingstoets te komen, terwijl de gemeenten nog bezig zijn om de regelgeving decentraal uit te werken en de effecten van verdringing nog niet goed kunnen worden gemeten, lijkt daarom rijkelijk vroeg. Waarom wil de indiener niet wachten tot de effecten van de regelgeving bekend zijn?
De leden van de CDA-fractie vragen de indiener voorts een verduidelijking over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het volgen van een praktijkgerichte scholing. Kan de mogelijkheid van op de persoon gerichte praktijkscholing blijven bestaan naast de verdringingstoets?
De indiener geeft nadrukkelijk aan dat vrijwilligerswerk buiten de verdringingstoets valt. In veel gemeenten is vrijwilligerswerk vaak onderdeel geworden van het plaatselijke beleid rond Tegenprestatie. Hoe verhoudt zich dit volgens de indiener tot de verdringingstoets?
Het is de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk in hoeverre de verdringingstoets ook geldt voor mensen die onder de Participatiewet vallen en in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

(WMO)-dagbesteding arbeidsmatige werkzaamheden verrichten. Kan de indiener hier nader op ingaan?

7.1.3. Gevolgen voor werkgevers die mensen plaatsen in het kader van de tegenprestatie of een participatieplaats aanbieden. Het lid Klein geeft aan dat de initiatiefnemer het risico onderkent dat de verdringingstoets ertoe kan leiden dat sommige bedrijven ervoor kiezen om geen trajecten meer met gemeenten aan te gaan. Desalniettemin is de initiatiefnemer van mening dat dit niet opweegt tegen de voordelen van de verdringingstoets: het tegengaan van werken zonder loon, oneerlijke concurrentie, het bewerkstelligen van eerlijke arbeidsverhoudingen en het voorkomen van een verschuiving van betaald naar onbetaald werk.[15] Het lid Klein vraagt initiatiefnemer of zij heeft nagedacht hoe ze de gevolgen kan verzachten die het verliezen van een arbeidsplaats kan hebben voor de mensen die bezig zijn met het re-integratieproces. Heeft initiatiefnemer in dit wetsvoorstel ook nagedacht over deze doelgroep? Deze mensen voelen zich door re- integratie juist weer nuttig in de maatschappij. Is initiatiefnemer het eens dat het voor mensen, in het bijzonder vijftigplussers, bijna onmogelijk is om terug te stromen naar de arbeidsmarkt indien ze jaren thuis hebben gezeten? Het kan natuurlijk niet zo zijn dat een verdringingstoets, die op zich zelf positief is, tot gevolg heeft dat er voor deze mensen geen plek meer is in de maatschappij. Hoe denkt initiatiefnemer dit te voorkomen?

8. Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie zijn ook benieuwd hoe de initiatiefnemer tot de bedragen is gekomen zoals deze zijn genoemd bij de budgettaire consequenties van de verdringingstoets. Kunt u de kosten zoals hier opgenomen nader onderbouwen? Hoe verhouden deze kosten zich ten opzichte van alle extra handelingen (per traject toetsen aan de criteria) die gemeenten door dit voorstel bij herhaling moeten uitvoeren?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel III, onderdeel B

Artikel 8d

De leden van de SGP-fractie suggereren dat in het voorgestelde tweede lid, onderdeel e, de afkorting WW mogelijk volledig uitgeschreven dient te worden.

Artikelen 8e en 8f

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer gekozen heeft voor afzonderlijke artikelen inzake de reikwijdte en het gebruik van de verdringingstoets, aangezien in beginsel verondersteld wordt dat de instanties de toets moeten gebruiken voor alle domeinen die onder de reikwijdte van de toets vallen. Gelet op de doelstelling van het voorstel en de communicatie over de voorgestelde toets lijkt integratie van beide artikelen voor de hand te liggen.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

Adjunct-griffier van de commissie,
Van der Linden

---

[15] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015/16, 34 459, nr. 6, p. 19